

Insumos / **Constitucionales**

N° 3 / ENERO 2021

Descentralización: ¿Qué se está haciendo y qué se podría hacer en un proceso constituyente?

MARÍA PAZ TRONCOSO

COMENTARIOS

JUAN ANDRÉS VARAS
PATRICIO AROCA

Transcripción del seminario “Descentralización: ¿Qué se está haciendo y qué se podría hacer en un proceso constituyente?”. realizado el 19 de octubre de 2020. El video de este seminario puede verse aquí: <https://www.cepchile.cl/cep/seminarios-y-eventos/seminarios-y-eventos-2020/seminario-descentralizacion-que-se-esta-haciendo-y-que-se-podria>

PRÓLOGO DE LOS COORDINADORES

Descentralización: ¿Qué se está haciendo y qué se podría hacer en un proceso constituyente?

En su presentación, María Paz Troncoso, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, muestra el estado de avance y plantea los desafíos que imponen las leyes N°s 21.073 y 21.074, que modifican la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, y sus respectivos reglamentos, con un foco en la descentralización administrativa. Esta incluye la transferencia de 15 competencias desde el nivel central a los Gobiernos Regionales, bajo el acompañamiento de las instituciones en las que hoy día están radicadas dichas potestades. Junto con la figura del Administrador Regional y del Jefe de la Unidad de Control, se crean las divisiones de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte, y Desarrollo Social y Humano, con sus respectivos equipos de profesionales.

Paralelamente se avanza en la llamada “Ley Corta de Descentralización”, a partir de los trabajos de una mesa técnica de descentralización ocupada en la revisión y proposición de mejoras que permitan una adecuada puesta en práctica de la ley N° 21.074, con énfasis en el procedimiento de transferencia de competencias. En su fase final se debatió la importancia de establecer normas para el financiamiento y responsabilidad fiscal, que fue un aspecto que no estuvo incorporado en la discusión de la ley N° 21.074 y que tiene que ver, precisamente, con el proyecto de ley de financiamiento regional. Entre otros aspectos, se establecen restricciones presupuestarias, de modo de evitar que el gobernador comprometa gastos que exceden el marco presupuestario y, también, restricciones en gasto corriente como, por ejemplo, el gasto en personal, junto con nuevas normas sobre flexibilidad presupuestaria.

Hacia el futuro, el principal desafío se refiere al debate constitucional. En segundo lugar, una vez asumidos los gobiernos regionales, el énfasis debe estar dado por la capacidad de tender puentes entre las autoridades y concertar una visión compartida del territorio al servicio de la población. Un tercer desafío se refiere a la necesidad de establecer ámbitos de acción complementaria y no competitiva entre las distintas autoridades regionales. Finalmente, y relacionado con los puntos

anteriores, otro desafío es promover el conocimiento del quehacer de cada una de las esferas y las instituciones por parte de la ciudadanía.

Todo lo anterior supone asumir que la descentralización, desde la perspectiva de la modernización del Estado, debe ser entendida como un proceso gradual y continuo, acorde a las características y desafíos que caracterizan a cada uno de los territorios.

En su comentario, Patricio Aroca advierte que, junto con la descentralización político-administrativa (en que advierte el peligro, desde la experiencia comparada, de la corrupción, y la necesidad de evitar la “duplicidad administrativa”), debe ponerse el énfasis en la desconcentración de las actividades económicas y productivas. La concentración de las actividades económicas (el 80 por ciento de todas las ventas que se realizan en el país pertenecen a empresas cuya propiedad es de personas que habitan la Región Metropolitana), es tan perniciosa como la concentración del poder político.

Adicionalmente, en el proceso de descentralización, las regiones deben jugar un papel más estratégico y las comunas un papel más operativo. Por su parte, de los US\$ 60.000 M que maneja el Estado (en una economía de unos US\$ 300.000 M), solo el 12 por ciento está en manos de decisión de organismos subnacionales (gobiernos regionales y municipales). Es decir, estamos hablando de US\$ 7.000 M. Todo esto, en el contexto de una aguda desigualdad territorial (tanto el mercado como la riqueza están excesivamente concentrados en la capital del país).

Por su parte, Juan Andrés Varas se autocalifica como un “creyente escéptico” en materia de descentralización. Escéptico porque considera que las reformas políticas, las reformas administrativas y las reformas fiscales, por mucho que se pongan en práctica adecuadamente, a la larga resultan bastante incapaces de cambiarle a la gente la experiencia de la cotidianeidad que supone vivir en los territorios. Señala que la demanda por descentralización está mas presente en la elite dirigente que en la población. Es la actividad de los privados (más que las realidades político-administrativas) la que incide principalmente en el bienestar de la gente. Así y todo hay que darle una oportunidad de la descentralización política y administrativa; ello porque la transferencia del poder político a los territorios puede determinar que exista la necesaria presión política para que un nuevo estatuto de la inversión privada, del emprendimiento y del trabajo de las regiones vea la luz.

LUCAS SIERRA E IGNACIO WALKER

Coordinadores del proyecto CEP-CIEPLAN.

Descentralización: ¿Qué se está haciendo y qué se podría hacer en un proceso constituyente?

MARÍA PAZ TRONCOSO

Administradora pública, Jefa de la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)

En primer lugar, quisiera agradecer la invitación que nos extendieron el CEP y CIEPLAN para dar a conocer los avances en materia de descentralización y también para exponer el trabajo que hemos desarrollado hasta ahora en nuestra Subsecretaría.

Como bien saben los presentes, la dictación de las leyes N°s 21.073 y 21.074, que modifican la orgánica de gobierno y administración regional, imponen un diverso desafío. Además de exigir la dictación de un conjunto de reglamentos, requiere la instalación de equipos técnicos responsables de poner en marcha una reforma y de asumir las nuevas competencias que las leyes y el propio Ejecutivo le han encomendado, en un marco de mayor responsabilidad y transparencia en el uso de los recursos.

En materia de reglamentación, y a la fecha de este seminario, podemos ver que cuatro de los siete reglamentos ya han sido publicados.¹

A partir del 2018, se unificó la codificación de las regiones, provincias y comunas, pasando las regiones a identificarse por su nombre. Adicionalmente, se estableció la política nacional sobre zonas rezagadas en la materia social, lo que permitió a las regiones focalizar los esfuerzos de inversión en aquellas comunas que exhiben menores indicadores de desarrollo. Y durante el mes de

¹ Los cuatro reglamentos publicados son: 1) Decreto Supremo N°975 sobre “Política de Zonas Rezagadas”, publicado en el Diario Oficial el 14 de febrero de 2019; 2) Decreto Supremo N°1115 sobre “Abreviaturas para Nominación de Regiones”, publicado en el Diario Oficial el 21 de septiembre de 2018; 3) Decreto Supremo N° 98-2019 sobre Estándares Mínimos para Establecimiento de Áreas Metropolitanas”, publicado en el Diario Oficial el 22 de septiembre de 2020 y 4) Decreto Supremo N°656-2019 sobre “Condiciones, Plazos y Materias sobre Transferencia de Competencias”, publicado en el Diario Oficial el 18 de septiembre de 2020”.

septiembre de 2020, la Contraloría General de la República tomó razón de los reglamentos asociados a los estándares mínimos para el establecimiento de la Región Metropolitana² y el reglamento que establece las condiciones, plazos y materias para llevar adelante el proceso de transferencia de competencias³.

Ahora, los otros reglamentos:

- El primero de ellos, referido a la distribución del presupuesto regional en marcos e ítem, que actualmente se encuentra en proceso de toma de razón en la Contraloría General de la República. El objeto de este reglamento es establecer los procedimientos y requerimientos de información necesarios para la asignación de los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y aquellos que corresponda en virtud de transferencias de competencias, de acuerdo a los marcos o ítems presupuestarios. Además, comprende el contenido que podrá darse a la descripción de directrices, prioridades y condiciones con que debe ejecutarse el presupuesto regional;
- El segundo de ellos es el reglamento que regula la constitución y la integración de los comités regionales en cuanto a ciencia, tecnología e innovación; y,
- Finalmente, el reglamento de planes de ordenamiento territorial, que va de la mano de la política nacional de ordenamiento territorial que está actualmente también en trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República.

Este proceso del que hoy día les voy a hablar apunta fundamentalmente a la descentralización administrativa. Como señalaba Ignacio, uno puede distinguir tres diferentes tipos de descentralización: la administrativa, la política y la fiscal. Probablemente ustedes tendrán un gran interés en la descentralización política, que involucra justamente la elección de los gobernadores.

² Cabe destacar que este reglamento se dictó de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 104 bis de la ley N° 19.175, que señala que se entenderá por área metropolitana *“...la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superan los doscientos cincuenta mil habitantes”*.

³ Respecto del reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias, se dictó de conformidad el artículo 21 septies letra C) iii. de la ley N° 19.175. En él se establecen los principios y reglas del procedimiento de transferencia, así como los organismos intervinientes, su duración, entre aspectos propios del traspaso de competencias desde el nivel central al regional.

A nosotros nos ha tocado implementar la ley 21.074 y, en materia de transferencia de competencias, su artículo quinto transitorio entregó al Presidente de la República la facultad para individualizar –en el plazo de un año desde su entrada en vigencia– aquellas competencias que podían ser transferidas a los Gobiernos Regionales dentro de un número limitado de Ministerios y servicios.⁴ Haciendo uso de esta facultad, durante el 2019 el Presidente identificó 15 competencias a ser transferidas a los Gobiernos Regionales. Estas competencias estaban radicadas en cinco de los seis organismos contemplados en la ley: el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, CORFO, FOSIS y SERCOTEC. A partir del 1 de enero del 2021, estas competencias en adelante tendrán que ser ejercidas por los Gobiernos Regionales, pero bajo el acompañamiento de las instituciones en las que hoy día están radicadas dichas potestades.

Junto con el conjunto de adecuaciones a las estructuras ya existente (donde se han diferenciado de manera más clara las divisiones tradicionales que existían en los gobiernos regionales, planificación, inversiones, administración y finanzas), la ley estableció una nueva estructura organizacional de los Gobiernos Regionales para el cumplimiento de sus funciones. Además de la figura del Administrador Regional y del Jefe de la Unidad de Control, se crearon tres nuevas divisiones, las cuales tienen por objeto apoyar los procesos de planificación y ejecución de inversiones. Estas son:

- División de Fomento e Industria: Encargada de proponer y promover planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la innovación y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías que propendan a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo. Además, coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependan o se relacionen con el gobierno regional en materia de fomento productivo;
- División de Infraestructura y Transporte: Encargada de proponer y promover planes y programas de alcance regional, obras de infraestructura y equipamiento regional, y gestión de

⁴ Dicho artículo quinto transitorio dispone: “Adicionalmente y sin sujeción al procedimiento establecido en el artículo anterior, en el plazo máximo de un año contado desde la entrada en vigencia de la presente ley, el Presidente de la República podrá individualizar, mediante decreto supremo, aquellas competencias radicadas en los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones y de Obras Públicas; en la Corporación de Fomento de la Producción; en el Servicio de Cooperación Técnica; y en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, que serán transferidas a los gobiernos regionales, con indicación de la gradualidad con que se iniciarán los procedimientos administrativos correspondientes.”

transporte. Además, coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependen o se relacionen con el gobierno regional en materia de infraestructura y transporte; y

- División de Desarrollo Social y Humano: Encargada de proponer y promover planes y programas de alcance regional, conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social. Coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependen o se relacionen con el gobierno regional en materia de desarrollo social y humano.

Cada una de estas divisiones contará con un equipo de tres profesionales, en total 14 nuevos cargos, cuya comisión se inició el 2019. Nosotros esperamos finalice el 2022, para sumar otros cuatro funcionarios en aquellos Gobiernos Regionales donde se constituyan áreas metropolitanas que, a mi parecer, junto con la política nacional de territorios de rezago, tal sea uno de los aspectos más interesantes que tiene esta ley.

A la fecha, ya tenemos un 94% de avance en lo que se refiere a la organización de la nueva estructura relativa a la provisión de cargos. Si uno mira la realidad de los Gobiernos Regionales, en general, llama la atención cómo se han concentrado los esfuerzos de los Gobiernos Regionales en la Dirección de Desarrollo Social y Humano y sus equipos que son los llamados a conducir este proceso, los cuales hoy cuentan con un número de profesionales superior al establecido como dotación mínima.

En materia de Jefes de la Unidad de Control, tuvimos una cierta demora producto de la redacción de la norma, la que establecía un sistema análogo a la Alta Dirección Pública para la provisión del cargo. Tuvimos que pedir un pronunciamiento de la Contraloría⁵ y hoy día están en proceso varios de los concursos. Actualmente tenemos ternas presentadas para dos de los gobiernos regionales y en proceso para el llamado a nuevas convocatorias en otras tres regiones.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades regionales, atendida la magnitud e implicancia de las modificaciones introducidas por la Ley N° 29.175, fue necesario apoyar a las autoridades regionales y así lo hemos hecho a nivel central con los equipos regionales, incluyendo a los Gobiernos Regionales, los actuales Intendentes y los expertos, a fin de precisamente generar y fortalecer las capacidades regionales. No sólo en el ejercicio de las nuevas funciones, sino también para la adecuación de éstas al nuevo marco institucional.

Son innumerables las actuaciones que hemos organizado desde 2018 en materia de formación y capacitación, así como las instancias de discusión y asistencia técnica que se han puesto a dispo-

⁵ Dictamen N° 21.159, de 2019.

sición de los equipos regionales, porque son precisamente ellos los que son llamados a implementar la ley. Por ahí decía que muchas veces nos gastamos mucho tiempo en la discusión de las leyes y poco tiempo en su implementación. Probablemente este es un esfuerzo muy silencioso, pero hoy día tenemos a más de 5.300 personas que se han beneficiado de nuestros procesos de inducción y de fortalecimiento en áreas específicas. Sólo durante el periodo de pandemia hemos organizado encuentros web que han beneficiado a cerca de 2.300 profesionales de las distintas regiones y sectores.

A este esfuerzo, se suman todos los acuerdos con organismos internacionales que estamos desarrollando. Entre ellos, destacan los acuerdos con el Banco Interamericano de Desarrollo, con el Banco Mundial, con la CAS, CEPAL, la FAO, GIS, e incluso la Unión Europea. Estos acuerdos abarcan materias tan diversas como planificación, gestión de inversiones, políticas de competitividad, gobierno digital, desarrollo rural y productivo, innovación. Todos ellos han permitido de alguna forma conocer y considerar las experiencias de otros países y, en paralelo, trabajar con los distintos servicios y sectores, generando un trabajo desde las bases y desde el origen de este proceso, sumando también distintas instancias en el proceso de discusión y reflexión de la Ley, entre las que destacan los representantes de la sociedad civil.

Ahora, hay un aspecto importante que precisamente involucra a la sociedad civil. Este tiene que ver con la transparencia de la información, con dar a conocer un poco más el quehacer de los Gobiernos Regionales. Esto está relacionado con la ficha Única de Información Regional, la que se pretende ser una forma de facilitar y acercar el conocimiento ciudadano en torno al quehacer de los Gobiernos Regionales.⁶

Desde mediados del 2019 estamos trabajando en esta ficha que, a través de un lenguaje amigable, comprensible y libre de acrónimos –algo que abunda en la administración pública-, busca dar a conocer trimestralmente el avance de la gestión regional. Esta ficha se estructura en base a 75 indicadores distribuidos en distintas categorías de información: antecedentes del Gobierno Regional, gestión, inversiones, probidad y transparencia. Y, tras un primer levantamiento de las distintas fuentes de información, así como establecer mecanismos automatizados para la obtención

⁶ En el Mensaje del 1 de Junio del 2018, S.E. Presidente Sebastián Piñera, ha comprometido la elaboración de una “Ficha Única de Información para que todos los gobiernos regionales y comunales, en forma trimestral, entreguen a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a la Contraloría General de la República y a la comunidad toda, la información relevante respecto a su balance de activos y pasivos, su situación de ingresos, gastos y deudas, la dotación y contrataciones de personal, las principales inversiones en curso y por realizar, y todo otro hecho de relevancia que sea importante que la comunidad también lo conozca”.

de la data, durante 2020 iniciamos un piloto con tres Gobiernos Regionales y esperamos generar una primera publicación a finales del año 2020 con al menos 47 indicadores de los 75 en total.

En paralelo, estamos avanzando en la construcción de un sistema de información y una base de datos llamada *Descentralizachile*, que estará alojado en nuestro sitio web y que va a ser lanzado en marzo de 2021.

Producto de nuestras carencias y de las críticas que hemos recibido como Subsecretaría, estamos trabajando en conjunto con el Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez para crear un laboratorio de inteligencia territorial. Aprovechando la experiencia de la Universidad, durante el mes de julio acordamos un convenio de colaboración para el desarrollo de una plataforma que permita impulsar el desarrollo de la gobernabilidad territorial. Esto se busca lograr a través de herramientas geoespaciales y la sistematización de información que no sólo apoye la toma de decisiones, sino que también rentabilice socialmente las inversiones que son ejecutadas por los gobiernos regionales y nuestra Subsecretaría, sobre la base de la identificación de brechas de desarrollo.

Hoy también estamos ya en pie derecho con la llamada *Ley Corta de Descentralización*, que surge del mandato presidencial del Presidente Piñera durante el 2019, luego de constituirse la mesa técnica de descentralización y que contó con destacados personeros del ámbito público, privado y académico de larga trayectoria. En un trabajo que se desarrolló de manera transversal, la mesa se centró en la revisión y proposición de mejoras que permitieran una adecuada implementación de la ley N° 21.074. Entre otras materias, este grupo analizó todo lo que tenía que ver con el procedimiento de transferencia de competencias. En tal sentido, ante la ausencia de un concepto preciso de competencia, derivó a la dificultad de saber cuáles funciones y atribuciones eran transferibles. Por tal motivo es que el proyecto de ley busca clarificar el término de competencia, a fin de permitir su fácil identificación que, en el futuro, el Gobierno Regional pueda requerir. También se evaluó la conveniencia de mantener el silencio administrativo, además de proponer condiciones bases para una evaluación y eventual revocación de competencias. Se profundizó además en la resolución de controversias y en otros aspectos de interés asociados a las funciones de control, las comisiones de servicio, la acusación constitucional y la relación del gobierno regional con otros órganos de Administración del Estado.

En su fase final se debatió la importancia de establecer normas para el financiamiento y responsabilidad fiscal, entre otros aspectos de interés y que hoy día ya están siendo revisados por la Comisión de Gobierno del Senado. Tuvimos una primera sesión en la que nuestro actual subse-

cretario, Juan Manuel Masferrer, presentó los aspectos de la Ley. Creemos que hay buena disposición para entrar a discutir esto y resolver sus definiciones más profundas, antes de que asuman los nuevos gobernadores regionales.

Y finalmente, un aspecto que no estuvo incorporado en la discusión de la Ley N° 21.074 tiene que ver precisamente con el proyecto de ley de financiamiento regional. En términos generales, este proyecto de ley busca fortalecer la descentralización financiera en favor de los Gobiernos Regionales. Para que ello ocurra, se propone una nueva estructura presupuestaria en la que incorpora en la Ley de Presupuestos montos globales destinado al funcionamiento de los Gobiernos Regionales y la inversión regional, para que sean ellos mismos quienes aprueben directamente sus presupuestos, con el propósito de incrementar la decisión regional y aminorar la injerencia del nivel central. Asimismo, se perfecciona el proceso de selección del presupuesto regional, y se clarifican o se precisan los roles del Gobernador Regional, del Delegado Presidencial Regional, y de los servicios que operan en la región. Y sobre la base de estas dos grandes asignaciones globales –gastos de financiamiento e inversión para el funcionamiento de los gobiernos regionales–, se establece un incremento de la base del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de un 90 a un 95%. Desaparece así el 5% de eficiencia y se crean dos nuevos fondos: el Fondo de Equidad Interregional y el Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional.

El primero de ellos tiene por objeto entregar recursos para financiar iniciativas para los gobiernos regionales que permitan disminuir las brechas en el ámbito económico y de desarrollo. En el caso del segundo, se busca atender gastos asociados a emergencias, necesidades contingentes de las regiones y otras iniciativas asociadas a actividades prioritarias de cada Gobiernos Regionales, que deberán ser definidos por ellos mismos.

Hay otro aspecto muy interesante que tiene que ver con responsabilidad fiscal. El gobernador va a tener que generar una programación financiera y dar cuenta de ello. Además, se establecen restricciones presupuestarias, de modo de evitar que el gobernador comprometa gastos que exceden el marco presupuestario, y también restricciones en gasto corriente, como, por ejemplo, el gasto en personal. Adicionalmente, en materia de transparencia, se incorporan los contenidos básicos que debe incluir una cuenta pública, además de establecer un acta de su gestión de traspaso al término de su mandato. Se sigue en este sentido la figura de traspaso que hacen las entidades edilicias.

Finalmente, una cosa bastante apetecida por el Gobierno Regional tiene que ver con normas de flexibilidad presupuestaria, entre esas, la autorización de utilizar el presupuesto de inversión para proyectos propios del gobierno regional, y la posibilidad de disponer de los recursos no gastados

en ejercicios presupuestarios anteriores –saldos iniciales o los saldos de caja– dentro de los presupuestos de inversiones siguientes.

Eso en términos muy generales. Este proyecto también ingresó hace un par de semanas al Congreso y esperamos que inicie también su tramitación a la brevedad porque, como bien señalamos, es uno de los aspectos que genera mucha discusión.

Si ahora pensáramos en los desafíos, el primero que aquí tengo que señalar es el de la discusión constitucional, de disponerse al diálogo abierto y respetuoso. Sin capacidad de diálogo es muy difícil concordar una visión de futuro y, desde ahí, movilizar las voluntades para impulsar los cambios y ajustes institucionales que se requieren. De la mano de lo anterior, el segundo desafío y una vez ya asumidos los gobiernos regionales, dice relación con la capacidad de tender puentes entre las autoridades y concertar una visión compartida del territorio al servicio de la población. La reforma de la ley orgánica reforzó la capacidad del poder para planificar el territorio y esto supone necesariamente convenir una visión compartida de éste, articulando los esfuerzos a nivel local, entre los alcaldes y el Delegado Presidencial. Y en este desafío, el rol que debe asumir el Gobernador Regional –y el Gobierno Regional en su conjunto– se vuelve central.

Por cierto, este desafío de tender puentes trae aparejado un tercer desafío, que es el de establecer ámbitos de acción complementaria y no competitiva entre las distintas autoridades regionales. Esto parece absolutamente necesario, particularmente cuando uno mira las discusiones que se dan a propósito de la atención de emergencias. En general, parece que va a existir una disputa en la atención de las emergencias.

Personalmente soy de la idea de que, si somos capaces de entender las funciones que están asociadas al gobierno regional en materia de planificación territorial, lo natural sería que el gobierno regional asuma la fase previa a la prevención de la emergencia. De esta manera, la ley debe interpretarse en su conjunto, pues es la propia ley la que reconoce o le otorga facultades en materia de planificación del territorio y, como tal, cuando vemos que una de las funciones del delegado presidencial es el orden público, naturalmente es el llamado a asumir la primera fase de la emergencia o de la catástrofe y en fases posteriores probablemente en coordinación con los distintos sectores y autoridades locales, ambas autoridades se conecten. Y por cierto, acto seguido, éstos desafíos probablemente son conjuntos, habrán unos más rápidos, otros más lentos, tiene que ver con fortalecer las capacidades locales y robustecer la data.

Uno de los déficits que hemos visto en los gobiernos regionales es la ausencia de data y, muchas veces, también una diferencia significativa entre los equipos regionales asignados a las tareas de

planificación y de ejecución. Y con esto no me refiero sólo a la ejecución del gasto, sino que también a la ejecución de las distintas políticas de desarrollo que se establecen.

Yo soy una convencida de que las buenas ideas encuentran los mayores apoyos necesarios para materializarse y que la inversión atrae inversión. Si somos capaces de pensar detenidamente hacia donde queremos avanzar, podemos establecer probablemente una agenda realista de trabajo que no frustre las esperanzas en este proceso y asegure su éxito.

Finalmente, y relacionado con los puntos anteriores, otro desafío es promover el conocimiento del quehacer de cada una de las esferas y las instituciones por parte de la ciudadanía. Por eso, bajo el entendido de que la descentralización debe ser vista como un proceso que se ejecuta en diversas etapas o fases, resulta tan imperioso definir el qué, el para qué y el cuándo de cada uno de estos pasos. A hacer un esfuerzo por centrarnos en la implementación, porque naturalmente la descentralización, desde la perspectiva de la modernización del Estado, debe ser entendida como un proceso gradual y continuo, acorde a las características y desafíos que caracterizan a cada uno de los territorios y, por lo tanto, entender que algunos de los gobiernos regionales podrán ir más rápido y otros un poco más lento.

Es un proceso que necesariamente va a requerir de la articulación y la coordinación entre los sectores y una articulación multinivel, a fin de minimizar los riesgos de centralizaciones regionales o la profundización de las brechas interregionales. Naturalmente este proceso requiere actuar y adecuar la institucionalidad vigente y repensar la forma en que hacemos política pública de cara a los ciudadanos. Exige naturalmente un especial esfuerzo de los cuadros técnicos, pero también de los cuadros políticos. Es un proceso que requiere una participación activa y comprometida de las personas, de los grupos y organizaciones locales que reflejan las identidades regionales, bajo el entendido que la regionalización es un proceso cultural, además de económico y político-administrativo.

Y, probablemente lo más importante, debemos entender que la descentralización es un proceso que requerirá de un esfuerzo adicional de todos los sectores que participan en él, es un proceso que supone una capacidad para alcanzar acuerdos con una mirada de mediano y largo plazo, que pondrá a prueba la madurez institucional de los distintos niveles, así como la madurez de los actores políticos y la propia sociedad civil que se involucren en el proceso.

COMENTARIOS

JUAN ANDRÉS VARAS

Abogado, profesor y Decano de la Facultad de Derecho de la U. Austral, y ex Intendente de la Región de los Ríos

Muchas gracias, Ignacio. Quiero agradecer, en primer lugar, la invitación del CEP y de CIEPLAN. Quiero, por cierto, agradecer la motivadora presentación de María Paz Troncoso de la SUBDERE. Y quiero comenzar estas palabras explicando que tomaré las palabras de María Paz como un pretexto para decir lo que uno dice siempre, más que para comentar específicamente lo que acaba de decir ella.

Respecto de la cuestión de la descentralización, he llegado a la conclusión de que soy un creyente escéptico. Y quiero explicar este oxímoron y, al hilo de esa explicación, compartir con quienes nos están hoy día viendo y escuchando mi mirada en relación con cómo deberían cambiar las cosas en las regiones en Chile.

Soy escéptico, en primer lugar, porque tengo la percepción de que las reformas políticas, las reformas administrativas y las reformas fiscales, por mucho que se implementen adecuadamente, a la larga –y, a decir verdad, a la corta, también– resultan bastante incapaces de cambiarle a la gente la experiencia de la cotidianeidad que supone vivir en los territorios.

Quiero compartir con ustedes tres tipos de datos que, creo, demuestran esta relativa impotencia de lo político y de lo público para intervenir en la cotidianeidad vital de la gente.

En primer lugar, si uno observa la conflictividad en regiones de los últimos 10 o 15 años, uno puede comprobar de una manera bastante radical, que nunca ha habido una lucha por una mayor autonomía política, una lucha por un representante electo en las regiones, una lucha por transferencia de competencias públicas, en ninguno de múltiples conflictos que ha habido a nivel regional. Eso está fuera de las preocupaciones ciudadanas absolutamente. Es más, si uno mira las protestas ciudadanas al hilo de lo que se ha ido llamando el estallido social, uno ve que las regiones se sumaron básicamente a las protestas de Santiago, pero no hubo una agenda propiamente regional de estos temas fiscales o políticos que le diera un contenido específico a la protesta social en regiones.

Por otra parte, esta aproximación se confirma si uno mira las encuestas de opinión de largo plazo, en el sentido de que en regiones la gente tiende a estar preocupada por otras materias. Tiende a

estar preocupada por el medioambiente, la salud, la contaminación, el trabajo, la educación, etc., no por cuestiones políticas o administrativas del sector público.

En tercer lugar, creo que la mejor demostración de que este conjunto experiencial resulta cierto la he tenido en la región de Los Ríos. Desde el punto de vista administrativo, la región de Los Ríos –cuya capital es Valdivia– ha tenido un éxito significativo en la mejora de las condiciones en que se ejerce lo público. Si uno mira, por ejemplo, la evolución de lo que la región percibía siendo provincia de Valdivia, como participación del Fondo de Desarrollo Regional de Los Lagos y lo compara con lo que comenzó a percibir después, se ha producido una multiplicación de ingresos en la región de más de siete veces. Si uno hace un análisis del presupuesto para nueva inversión de entidades públicas del MOP, la conclusión es más dramática todavía. El incremento de fondos públicos destinados a obra pública ejecutada por el MOP en la Región de los Ríos también ha experimentado una multiplicación por siete u ocho en los últimos años desde la creación de la región.

A cualquiera de nuestras familias que le multiplican los ingresos por siete u ocho le cambia la vida ¡Sin lugar a duda! Sin embargo, si uno le pregunta a la gente de la Región si le ha cambiado la vida, la gente responde: *‘No, mire, la verdad no.’* Quienes sí reconocen que hay cambios son los dirigentes sociales, los políticos, los concejales y la gente que está más metida en el mundo de lo público. Pero la gente común y corriente siente que han cambiado muchas cosas, pero que nada ha cambiado en definitiva para ellos y sus familias.

En resumidas cuentas, soy un escéptico de estos procesos porque creo que el cambio en lo público produce poco cambio en la cotidianeidad y en la percepción que la gente sobre el futuro de sus hijos, el territorio y las regiones. Creo, en cambio, que este cambio está determinado por la actividad de los privados y eso es lo que me hace ser más profundamente liberal, aún a pesar de que se trata de descentralización. ¿Por qué creo esto? Porque la percepción sobre el futuro depende de las posibilidades que nosotros vemos de educación de nuestros hijos; de sanarnos y de operarnos en nuestros hospitales; de cambiar a un trabajo que esté mejor remunerado o de obtener remuneraciones que sean razonablemente parecidas, no digo iguales, pero razonablemente parecidas a las que se ven en Santiago o en regiones próximas a Santiago, etc. Es de eso de lo que depende la percepción ciudadana sobre el futuro de la vida familiar, social e individual desarrollada en los territorios y las regiones.

Aquí viene entonces la segunda parte de la explicación de mi oxímoron personal: ¿por qué, pese a todo, soy un creyente en la descentralización política y administrativa? La respuesta es esta: Creo que sólo cambiando la estructura y la distribución del poder en el territorio es posible –y estoy consciente de que esta posibilidad es una apuesta, naturalmente– que a un grupo de personas con poder político

y legitimidad democrática se le ocurra que la necesidad esencial de las regiones dice relación con un estatuto del trabajo, de la inversión y del emprendimiento en los territorios del país.

Hoy día en Chile, salvo algunas normas en zonas extremas, hay muy poco –por no decir nada– que le diga a un inversionista, al que quiere desarrollar un proyecto, que puede desarrollarlo en condiciones igualitarias en los territorios alejados de Santiago, respecto de la capital. Si uno hiciera el ejercicio de entregarle dinero a estudiantes de Ingeniería Comercial (como se hace en teoría con inversiones bursátiles) para ver quien obtiene mayores utilidades desarrollando una empresa, el ganador del juego con seguridad habría instalado físicamente su empresa en Santiago o muy cerca. Por cierto, hay casos excepcionales como las actividades primarias, que por definición están en regiones: las vacas requieren de un pasto que está en sur; los bosques crecen con la lluvia del sur; los minerales están en el norte. Pero fuera de esos casos, no existen en Chile incentivos verdaderamente significativos que iguallen la cancha entre Santiago y regiones para los agentes privados: para los trabajadores, para los inversionistas, para los emprendedores, para los que hacemos educación en regiones.

Eso es, creo yo, lo que significativamente falta en Chile para cambiar la percepción sobre el futuro de nuestra gente en los territorios. Y esto es particularmente grave en un país con la configuración geográfica de Chile. No es necesario recordarlo, pero Chile es una especie de cinta o tallarín gigante en donde la desigualdad es progresiva. Hay una desigual desigualdad. Rancagua está en ese sentido mejor que Linares, Linares está mejor que Temuco, Temuco está mejor que Osorno y Osorno está mejor que Coyhaique. Y así, entonces, se hace imperativa una legislación que produzca una corrección en este sentido. Aquí es donde creo que la transferencia del poder político a los territorios puede determinar que exista la necesaria presión política para que ese estatuto de la inversión privada, del emprendimiento y del trabajo de las regiones vea la luz.

Por eso la respuesta a la pregunta que se trataba de contestar en la convocatoria del CEP y CIE-PLAN, relativa a qué es lo que podría hacer una nueva Constitución en materia de descentralización, es para mí muy sencilla: en vez de simplemente posibilitar, que es lo que actualmente hace el artículo 19 en sus numerales 20 y 22 que se apliquen ciertos tributos a desarrollos específicos regionales o que se establezcan mecanismos de incentivo para igualar la cancha), lo que debería tener una nueva constitución en esta materia es un mandato positivo al legislador. La Constitución debería decir que la ley deberá establecer los mecanismos que garanticen el ejercicio igualitario del trabajo, de la empresa y de la actividad privada en general en las distintas regiones del país.

Esa es mi esperanza y es la razón por la cual aún soy un creyente en materia de descentralización.

PATRICIO AROCA

Economista, profesor titular y Director de Investigación de la Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibañez

Muchas gracias, Ignacio. Gracias por la presentación, María Paz, y por el comentario, Juan Andrés. Creo que voy a colgarme de este comentario para continuar reflexionando sobre el proceso de descentralización. Voy a agregar a mi presentación el concepto de desconcentración como un concepto complementario. En cuanto al concepto de descentralización, lo haré con una mirada más desde la economía, conforme al esquema que nos presentó María Paz.

Lo que pensamos es que estamos distribuyendo el poder político para que muchas decisiones se tomen en la región y, dado que se toman en la región, estas decisiones van a estar más cercanas a los problemas. Así, probablemente vamos a hacer una asignación más eficiente de los recursos del Estado. Hay evidencia que, cuando esto ocurre, existe el riesgo de incremento en la corrupción, ello porque los montos traspasados no son muy significativos y se multiplican los entes que toman decisiones por el número de regiones. Esta preocupación se ha reflejado en el diseño de la legislación, por lo que se espera que no sea un problema.

Está muy bien que cuidemos los recursos que se van a gastar y que se van a decidir en regiones, no solamente para que tengan mayor eficiencia o efectividad y que sean decididos por aquellos que son afectados directamente, sino que adicionalmente nos preocupemos de otro proceso que a veces ocurre, que es el de la duplicidad burocrática, que puede generar un aparato excesivamente lento, perdiendo la ganancia de eficiencia de la toma de decisiones cercana a los territorios. Cuando controlas un solo ente, puedes ganar en oportunidad, mientras que cuando debes hacerlo en 16 entes diferentes, puedes ganar en eficiencia en la asignación, pero perder la oportunidad requerida, lo que podría traer como consecuencia una situación peor que la que intentaste solucionar.

Sin embargo, cuando se hace una política de descentralización, siempre se está pensando cuál es el problema que hace surgir el hecho de que haya que descentralizar. ¿Por qué queremos que la gente en las regiones tome decisiones? Una razón es la de la eficiencia, pero otra es la de la concentración del poder. Cuando el poder está muy concentrado en grupos muy pequeños, tiende a afectar negativamente a la democracia. Y, adicionalmente, la concentración del poder no solamente empieza a generarse en el ámbito político, sino que también en el económico. Y, así como cuando se mira la concentración del poder político en el presidencialismo, también deberíamos mirar el ámbito económico, que muestra un poder tan o más concentrado que el político. Y sabemos que, cuando esta concentración ocurre, ya sea una concentración en una persona o en un

territorio, ello empieza a afectar dos elementos claves: la economía de mercado como mecanismo de asignación de recursos y la propiedad privada como mecanismo para distribuir los bienes producidos en el mercado entre los ciudadanos. Para que estos dos mecanismos –el mercado y la propiedad privada– funcionen adecuadamente, se requiere precisamente un control que evite la sobre-concentración en ellos: que evite que esa concentración logre entonces capturar mercados en las regiones y que la propiedad excesiva de riqueza capture decisiones políticas en el territorio.

Mi comentario va a estar dirigido en esa dirección: de mostrar algunos datos para complementar esta idea que nos planteaba Juan Andrés, como respuesta a lo que había expuesto María Paz.

Primero, en la idea de descentralizar tenemos que entender que las regiones juegan un papel más estratégico y las comunas un papel más operativo. Más estratégico significa que las regiones están más orientadas a planificar proyectos de inversión que van a afectar a más de una comuna y que normalmente están asociadas a proveer equipamiento necesario para que las comunas puedan dar un servicio adecuado a sus habitantes, como ejemplos pueden mencionarse hospitales, caminos, escuelas, etc., que en general su alcance tiende a cruzar los límites de una comuna y sirven a varias de ellas dentro de la región.

Cuando se mira la economía del país, esta tiene un tamaño, que actualmente es de más o menos unos 300 mil millones de dólares. De esos 300, 60 mil millones de dólares – alrededor de un 20%– son los que maneja el Estado. Entonces, el gobierno de este Estado va a manejar esos 60 mil millones de dólares. Y, de ese monto, el 12% está en manos de decisión de organismos subnacionales. Básicamente, los organismos subnacionales son el Gobierno Regional y los Municipios. Es decir, estamos hablando de siete mil millones de dólares. Con siete queremos cambiar el comportamiento de los 300, pero más específicamente de los 240, que son los que decide el mercado y la actividad privada.

Como se puede deducir, con estos montos –siete mil millones de dólares–, es poco probable poder cambiar el comportamiento de los 240. Y esta es una primera crítica que puede hacerse a la política de reducir las desigualdades que hay en el territorio, en cuanto a que no da lo mismo si uno nace en el sur, o en el norte o en la Región Metropolitana. O incluso, más específicamente, si uno nace en una comuna u otra en la Región Metropolitana. Como estas desigualdades tan significativas, se ha propuesto para su reducción esta política de descentralización, pero en esta política de descentralización hemos ignorado el rol del mercado y la propiedad de los medios de producción, lo que llamamos normalmente riqueza.

Para que se hagan una idea de lo anterior, el 80% de todas las ventas que se realizan en el país – según cifras del Servicio de Impuestos Internos– pertenecen a empresas cuya propiedad es de

personas que habitan la Región Metropolitana. Es decir, que el 20% restante de las ventas que se hacen en el territorio pertenecen a personas que habitan en algún lugar que no es Santiago y eso es muy significativo.⁷

Cuando uno hace el mismo ejercicio, las cifras son parecidas mirando las ganancias, no solamente los salarios, sino que las ganancias. El 78% de la base imponible de las empresas, que uno lo puede entender como la ganancia, porque es lo que declaran las empresas después que a sus ingresos le han restado los costos que tienen, pertenece a la Región Metropolitana. En breve, tanto el mercado como la riqueza están excesivamente concentrados en la capital del país. Pero en esta legislación sobre descentralización del poder político no estamos tocando ninguno de estos dos elementos que son claves. ¿Cómo se tocan estos dos elementos? Les voy a poner tres ejemplos para mostrar como algunos países han abordado este desafío de resolver el problema de la concentración territorial y de los beneficios que genera el desarrollo de una sociedad utilizando en la economía, el mercado y la propiedad privada.

- Primer ejemplo: impuestos. El mercado solamente tiene impuestos, subsidios y prohibiciones como instrumentos para cambiar las decisiones privadas. Si una mira el caso de Corea del Sur, hace unos 40 años atrás ese país tenía una situación muy similar a la chilena en términos de concentración en torno a su capital, la cual recaía en Seúl. ¿Qué hicieron? Pusieron grandes niveles de impuestos a la propiedad, lo que nosotros llamamos contribución y eso ayudó a reducir el crecimiento de Seúl y contribuyó a hacer crecer las otras ciudades fuera de su área metropolitana principal. Partieron, hace 40 años, con tres ciudades con una población superior a los 750.000 habitantes, cifra igual que nosotros hace 40 años atrás. Hoy día ellos tienen 14 y nosotros seguimos solamente con tres ciudades sobre 750.000 habitantes, algunas de esas tenían menos de 10.000 habitantes hace 40 años atrás.
- Segundo ejemplo: subsidios. Uno puede dar subsidios para una serie de casos. Damos subsidios para que se consuma más leche, damos subsidios para que los niños vayan al colegio. Holanda definió unos subsidios a las universidades y propuso que todas sus universidades en todo su territorio deben tener la misma calidad de educación. Hoy día 12 de las 13 universidades públicas de todo el territorio holandés⁸, están dentro de las primeras 250 mejores universidades del mundo; su definición fue territorial. Para ello, hacen una medición de la calidad, y cuando hay una universidad que está reduciendo su nivel, entonces va

⁷ Al respecto, puede consultarse: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7386855/> y, también, <https://www.ciperchile.cl/2020/09/05/concentracion-y-centralismo-una-mirada-territorial-a-nuestra-crisis/>

⁸ De acuerdo al Ranking QS World University Ranking, Chile tiene 2 entre las primeras 250 y están en la RM, la primera en regiones aparece rankeada entre 600-650 y es la Universidad de Concepción.

el apoyo del Estado que ayuda a recuperarlo. Esto, porque existe el convencimiento que las universidades son un ente equilibrador de desarrollo territorial, y Países Bajos, más conocido como Holanda, es uno de los países con desarrollo regional más balanceado y con oportunidades similares para todos los habitantes de todo su territorio.

- Último ejemplo: prohibiciones, voy a poner un caso de prohibiciones. El caso de la zona franca, es un caso de prohibiciones, porque dentro de la zona franca se pueden hacer un conjunto de cosas que no están permitidas fuera de ella. Se definió a Iquique como una zona franca. Si uno mira el efecto que tuvo esta prohibición en el resto del país, solamente Iquique podía importar con arancel cero. Si uno mira su canasta productiva hoy día, uno de sus sectores más desarrollados es el de comercio internacional y tiene ingresos significativos por importar y reexportar. Muchas personas en Iquique saben importar y exportar (o re-exportar), con todo el proceso burocrático que ello supone. En muchas otras regiones del país hay pocas personas que hacen esto, lo que hace que sea muy caro, aun cuando hoy casi todo el país es una zona franca, ya que el arancel efectivo es inferior a 1%. Si se comparan los costos de importación con Valparaíso, por ejemplo, las diferencias pueden llegar a ser de más de 10 veces respecto del costo de Iquique. ¿Por qué se generó esto en Iquique? Una prohibición. Con esto quiero decir que no hemos utilizado los instrumentos que tiene el mercado, ni los instrumentos sobre la propiedad, para promover un desarrollo territorial más balanceado. Si no lo hacemos, con esta legislación que solamente descentraliza poder político, pero no promueve desconcentración económica, no vamos a resolver los problemas de desigualdad territorial de las oportunidades que existen, ni vamos a cumplir con las expectativas que tiene la ciudadanía del resto del territorio que no es Santiago.

Muchas gracias.